



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) JUDr. M. B., b) Ing. J. B.**, oba zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Bohatovou, se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 2**, se sídlem náměstí Míru 600/20, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2021, č. j. MCP2/440925/2021/OV-OS/Mat, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2023, č. j. 17 A 99/2023 - 17,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) schválil ve společném územním a stavebním řízení stavební záměr přístavby podzemních garáží na pozemku parc. č. XA, v k. ú. V., a to rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku. Žalobcům, které považoval za tzv. vedlejší účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu, jej doručil veřejnou vyhláškou. Řízení, které jeho rozhodnutí předcházelo, totiž označil za řízení s velkým počtem účastníků. Žalobu, kterou proti rozhodnutí žalovaného žalobci podali, městský soud napadeným usnesením odmítl.

[2] V odůvodnění městský soud poukázal na princip subsidiarity soudní ochrany ovládající soudní řízení správní, z něhož podle něj vyplývá, že žalobce je zásadně povinen před podáním žaloby vyčerpat řádné opravné prostředky. Poznamenal, že v předložené věci sice žalobci podali řádný opravný prostředek – odvolání, avšak před podáním žaloby nevyčkali na to, jak o něm odvolací správní orgán rozhodne. Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků je však podle městského soudu naplněna teprve rozhodnutím o opravném prostředku. Městský soud poukázal na § 92 odst. 1, věty první, správního řádu, podle kterého odvolací správní orgán posuzuje, zda odvolání podala oprávněná osoba, a dovodil z něj, že podmínka vyčerpání opravných prostředků zavazuje i žalobce, kteří se považují za opomenuté účastníky. I kdyby totiž odvolací správní orgán dospěl k závěru, že odvolání je opožděné, či bylo podáno osobou neoprávněnou, musí o tom podle městského soudu vydat rozhodnutí. Jelikož k jeho vydání ke dni podání žaloby nedošlo, městský soud žalobu odmítl.

II. Kasační stížnost

[3] Proti usnesení městského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, v níž uplatnili důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítají, že není postaveno najisto, zda princip subsidiarity soudní ochrany platí i v předložené věci – tj. v situaci, kdy se o prvostupňovém správním rozhodnutí dozvěděli až tehdy, kdy jim jako opomenutým účastníkům uplynula nejen subjektivní třicetidenní lhůta k podání odvolání, ale i objektivní jednoletá lhůta stanovená v § 84 odst. 1 správního řádu. Mají za to, že jestliže bez vlastního zavinění nemohli pro opožděnost podat řádný opravný prostředek, pak byli oprávněni podat správní žalobu přímo proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. V opačném případě by jim byla odňata možnost uplatnit svá práva před soudem. Stěžovatelé pro úplnost rovněž dodali, že jejich odvolání proti rozhodnutí žalovaného pro opožděnost zamítl Magistrát hlavního města Prahy, a to rozhodnutím ze dne 1. 8. 2023, č. j. MHMP 1614587/2023. Žalobu podanou proti jeho rozhodnutí následně odmítl i městský soud.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatelé zpochybňují zákonnost napadeného usnesení pouze námitkou, že jestliže bez vlastního zavinění zmeškali lhůtu k podání řádného opravného prostředku, pak jsou oprávněni podat žalobu přímo proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, neboť v opačném případě by jim byl odepřen přístup k soudu. Mají tedy za to, že se v jejich případě neuplatní princip subsidiarity správního soudnictví vyjádřený v § 5 s. ř. s. a § 68 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

pokračování

[7] Podle 5 s. ř. s. platí, že „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípouští-li je zvláštní zákon.“

[8] Podle § 68 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, „[n]evyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.“

[9] Z citovaných ustanovení vyplývá, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nemůže podat ten, kdo ve správním řízení nevyčerpal dostupné řádné opravné prostředky. Z této podmínky přitom zákonodárce přípouští pouze jedinou výjimku: vyčerpat řádné opravné prostředky nemusí ten žalobce, v jehož neprospěch bylo rozhodnutí správního orgánu změněno k opravnému prostředku jiného účastníka. Jinou výjimku zákonodárce nestanovil, což lze s ohledem na účel subsidiarity správního soudnictví, jímž je minimalizace zásahů soudní moci do moci výkonné, považovat za jeho záměr, a nikoli jeho opomenutí. Stanovená podmínka navíc právo na přístup k soudu neodpírá, pouze jej omezuje. Takové omezení přitom bez dalšího není v rozporu s právy zaručenými čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť soudní ochrany se lze podle odst. 1 tohoto článku domáhat *stanoveným postupem*. Omezení práva na soudní ochranu tak předpokládá sama Listina, a proto podmínky stanovené jednotlivými zákony, za nichž se lze soudní ochrany domáhat, budou ústavním zárukám odporovat pouze tehdy, budou-li zasahovat do samé podstaty tohoto práva (tzn., že komukoli znemožní domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu). Omezení, které vede k legitimnímu cíli a je přiměřené, však s nimi bude v souladu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 3112/17).

[10] Nejvyšší správní soud v předchozím odstavci poukázal na účel subsidiarity soudního přezkumu, jenž má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy. Soudní ochrana činnosti veřejné správy je totiž projevem systému vzájemných brzd a vyvažování jednotlivých složek veřejné (státní) moci, který umožňuje, aby konkrétní výsledky činnosti (ale i nečinnosti) moci výkonné byly podrobeny nezávislé soudní kontrole. Jde však až o následnou kontrolu a o následné poskytnutí soudní ochrany dotčeným právům. Správní soudy proto nemohou nahrazovat roli správního orgánu a rozhodovat namísto něj. Jejich úkolem je naopak kontrola správnosti a zákonnosti postupů veřejné správy ze strany nezávislé moci soudní. Požadavek na předchozí uplatnění řádných opravných prostředků má tedy sloužit k tomu, aby veřejná správa sama mohla napravit svá případná pochybení a aby soudy řešily pouze ty případy, v nichž se žalobci správní ochrany nedostalo (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 45-47).

[11] Popsaný účel podle Nejvyššího správního soudu legitimizuje omezující dopady, které na přístup k soudní ochraně má princip subsidiarity správního soudnictví. To ostatně vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, který se jeho ústavní konformitou zabýval např. v usnesení ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07. Uvedl v něm, že „[p]odmínka přípustnosti projednání správní žaloby soudem teprve po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků v rámci soustavy správních orgánů je výrazem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů, kterážto zásada preferuje nápravu

tvrzené nezákonnosti co nejrychleji a nejblíže dotčenému jedinci, tedy usiluje o odstranění pochybení již správními orgány samotnými. Stanovení této podmínky bezpochyby do jisté míry omezuje přístup k soudu, s ohledem na výše uvedenou zásadu subsidiarity však nikoli svévolně a bezdůvodně; zároveň cestu k soudnímu přezkumu ponechává otevřenou, pokud se jedinec nedomůže nápravy u správních orgánů.“

[12] Skutečnost, že stěžovatelé v době, kdy se podle jejich tvrzení o rozhodnutí žalovaného dozvěděli, již pro uplynutí objektivní lhůty stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu neměli k dispozici žádný řádný opravný prostředek, na věci nic nemění. I při existenci ustanovení, která pro jednotlivé žaloby ve správním soudnictví zavádějí princip subsidiarity soudního přezkumu, se každý může soudní ochrany domáhat, splní-li stanovené podmínky. Mezi tyto podmínky přitom patří i dodržení lhůt stanovených nejen pro podání žaloby, ale i pro podání řádného opravného prostředku ve správním řízení, bez jehož vyčerpání se nelze soudního přezkumu domáhat. Aby lhůta, která je považována za vůbec nejzákladnější a nejběžnější podmínku, byla neústavní, musela by být s ohledem na konkrétní okolnosti nepřiměřená (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19). Objektivně stanovená lhůta v délce jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil, není zjevně nepřiměřená, neboť platí jen pro tzv. vedlejší účastníky, jimiž jsou podle § 27 odst. 2 správního řádu ti, kteří mohou být rozhodnutím přímo dotčeni. O jejich právech a povinnostech však správní orgán v daném řízení přímo nerozhoduje, a jejich postavení je tak oproti tzv. hlavním účastníkům správního řízení slabší. Tomuto slabšímu postavení pak odpovídá omezení spočívající v jednoleté lhůtě k podání odvolání v případě, že je správní orgán v řízení opomene mezi účastníky zahrnout. Ani toto omezení však není svévolné a nepřiměřené, neboť jeho účelem je zmírnit nejistotu těch účastníků řízení, kteří by se jinak i řadu let mohli mylně domnívat, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021, č. j. 5 As 205/2020 - 32). Případnou obranu proti závěru žalovaného o jejich postavení jako tzv. vedlejších účastníků mohli stěžovatelé uplatnit v odvolání, respektive v žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Jestliže však podali žalobu přímo proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, proti kterému se lze za stanovených (přiměřených) podmínek odvolat, pak městský soud postupoval správně, pokud tuto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) téhož zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[14] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 30. května 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu